

No. 1020 (2018.10.30)

## ふるさと納税の現状と課題

はじめに

### I ふるさと納税制度の概要

- 1 控除制度の概要
- 2 現状
- 3 制度改正の経緯
- 4 返礼品の位置付け及び経緯

### II ふるさと納税制度をめぐる議論

- 1 評価
- 2 論点

おわりに

キーワード：ふるさと納税、返礼品、所得税、個人住民税

- ふるさと納税は、納税者が都道府県・市区町村にふるさと納税（寄附）を行うと、所得税・個人住民税からの控除を受けられる制度である。多くの自治体が寄附の見返りに返礼品を送付しており、返礼品競争の過熱が問題になっている。
- 返礼品競争の過熱に対応する観点から、平成 31 年度税制改正に向けて、過度な返礼品を送付し、制度の趣旨を歪めている自治体を、制度の対象外とする見直しが検討されている。
- ふるさと納税に対しては、地域活性化に資する制度として評価する意見がある。一方、返礼品の在り方のみならず、同制度の問題点を指摘する声は少なくない。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 さとう りょう 佐藤 良

第 1020 号

## はじめに

平成 20 年度税制改正で、いわゆる「ふるさと納税」が導入された。納税者が都道府県・市区町村（以下「自治体」）にふるさと納税を行うと、ふるさと納税額のうち 2,000 円を超える部分について、一定の上限の範囲内で、原則、所得税・個人住民税から全額が控除される。これは、寄附金額の一定額を所得税・個人住民税から控除する「寄附金控除」の仕組みを用いた制度である<sup>1</sup>。同制度は、寄附金控除の形式を採っているものの、実質的には、ふるさと納税の利用者（以下「寄附者」）が納める個人住民税の一部について、寄附者の住所地である自治体（以下「住所地団体」）から寄附先の自治体（以下「寄附先団体」）に移転する効果がある<sup>2</sup>。

ふるさと納税には、次の 3 つの意義があるとされる。すなわち、①納税者が寄附先団体を選択可能な制度であり、納税者意識の涵養につながる、②寄附先団体の選択に制限がないので、納税者は生まれ育った地域のみならず、お世話になった地域や応援したい地域等に貢献できる、③ふるさと納税の獲得に向けた自治体間競争が促進される、である<sup>3</sup>。

ふるさと納税制度では、多くの自治体が寄附者に対して返礼品を送付している<sup>4</sup>。一部の自治体がより多くの寄附を集めようと過度に豪華な返礼品を提供するなど、自治体間で返礼品競争が過熱している。寄附者も返礼品を目当てにふるさと納税を利用する 경우가多く、制度の意義や本来の趣旨（第 I 章 3 参照）に反した利用が進んでいるとの批判が相次いでいる<sup>5</sup>。

総務省は、返礼品競争の過熱に対応するため、返礼品の送付に係る通知を平成 27 年 4 月以降、毎年発出してきた<sup>6</sup>。平成 29 年 4 月の通知には、返礼割合<sup>7</sup>を 3 割以下にすることが掲げられた。しかし、通知には法的拘束力がなく<sup>8</sup>、平成 30 年 9 月現在でも、一部の自治体は通知に従っていない（第 I 章 4 参照）。

こうした状況を受けて、野田聖子総務大臣（当時）は、平成 30 年 9 月 11 日、過度な返礼品

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 30 年 10 月 2 日である。

<sup>1</sup> ふるさと納税は、「所得税法」（昭和 40 年法律第 33 号）第 78 条に規定される「寄附金控除」（所得控除方式）、「地方税法」（昭和 25 年法律第 226 号）第 37 条の 2 及び第 314 条の 7 に規定される個人住民税の「寄附金税額控除」（税額控除方式）のうち、自治体への寄附金に対する控除制度の総称である。本稿では、自治体への寄附金に係る寄附金控除及び寄附金税額控除の両方式を「寄附金控除」と呼称する。なお、これらの条項では、ふるさと納税以外にも、所得税における国や公益社団法人等への寄附金に対する控除、個人住民税における都道府県共同募金会や日本赤十字社等への寄附金に対する控除が規定されている。

<sup>2</sup> 下村卓矢「地方税法等の改正」『平成 27 年度税制改正の解説』p.932。財務省 HP <[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2015/explanation/pdf/p0924\\_0997.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2015/explanation/pdf/p0924_0997.pdf)>

<sup>3</sup> 「ふるさと納税の理念」総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/policy/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/policy/)>

<sup>4</sup> 平成 29 年度実績では、全 1,788 自治体のうち 1,716 団体（全体の約 96%）が返礼品を送付している。以下、別に注を付さない限り、直近の実績（受入額は平成 29 年度、控除額は平成 30 年度分）は、「平成 30 年度ふるさと納税に関する現況調査について」同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/archive/#ac02](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac02)> による。

<sup>5</sup> 例えば、「過熱ふるさと納税 寄付なのにもうかる（税金考）」『日本経済新聞』2015.7.29; 「ふるさと納税パブル 富裕層ほど特典「節税」横行」『東京新聞』2016.6.8 等。

<sup>6</sup> 各通知は、「ふるさと納税関連資料」総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/archive/#ac03](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac03)> を参照のこと。

<sup>7</sup> ふるさと納税額（寄附額）に対する返礼品の調達価格の割合を指す（「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 29 年 4 月 1 日総税市第 28 号）p.2。同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/file/11307701.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307701.pdf)>）。返礼割合には、返礼品の送付、広報、決済等に係る関連費用は含まれない。

<sup>8</sup> 通知は「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 に基づく「技術的助言」であり、強制力はない。

を送付し、制度の趣旨を歪めている自治体は、制度の対象外とするよう見直しを行うと発表した<sup>9</sup>。具体的には、ふるさと納税額に対する返礼割合が3割超である場合や返礼品が地場産品でない場合に、当該自治体への寄附を控除対象外とすることが検討されている。今後、自由民主党及び公明党の税制調査会による議論を経て、平成31年通常国会に当該見直しを実施するための改正案が提出される見通しである（施行は平成31年4月予定）<sup>10</sup>。

ふるさと納税に対しては、地域活性化に資する制度として評価する意見がある。一方、返礼品の在り方のみならず、同制度に関連する問題点を指摘する声は少なくない。本稿では、ふるさと納税制度の概要を確認し（第I章）、同制度をめぐる議論を整理する（第II章）。

## I ふるさと納税制度の概要

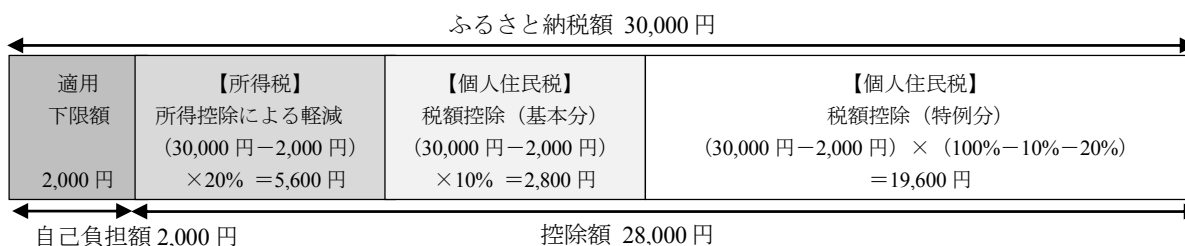
### 1 控除制度の概要

ふるさと納税による控除制度は、①所得税分、②個人住民税の基本分、③個人住民税の特例分で構成される（図1参照）<sup>11</sup>。①～③の計算方法は、次のとおりである。

- ① 所得税分：（ふるさと納税額<sup>12</sup>－2,000円）を所得控除<sup>13</sup>（所得控除額×所得税率<sup>14</sup>が軽減）
- ② 個人住民税の基本分：（ふるさと納税額<sup>15</sup>－2,000円）×10%を税額控除
- ③ 個人住民税の特例分：（ふるさと納税額－2,000円）×（100%－10%－所得税率<sup>16</sup>）を税額控除

①及び②で控除しきれない額は、③で全額が控除される（個人住民税所得割額の2割が限度）。

図1 ふるさと納税による控除イメージ



（注）年収700万円の給与所得者（夫婦子なしの場合、所得税率は20%）が、自治体に対し30,000円のふるさと納税をした場合を想定。

（出典）「ふるさと納税制度について」p.2. 総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000254924.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>9</sup> 「野田総務大臣閣議後記者会見の概要」2018.9.11. 総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/01koho01\\_02000726.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000726.html)>

<sup>10</sup> 「ふるさと納税見直し 高額返礼 違反自治体を除外」『日本経済新聞』2018.9.11, 夕刊。

<sup>11</sup> ①及び②はふるさと納税以外の寄附金に対する控除（前掲注(1)を参照）と同じ制度である。③はふるさと納税に特有の制度である。

<sup>12</sup> ふるさと納税額の限度額は、総所得金額等の40%である。

<sup>13</sup> 所得控除は課税所得の算出時（税率を乗じる前）に控除する方式、税額控除は課税所得に税率を乗じた後に税額から控除する方式をいう。基本的には、前者の方式では所得控除額に所得税率を乗じた額が税負担の軽減額になる一方、後者の方式では税額控除額がそのまま税負担の軽減額になる。

<sup>14</sup> 課税所得に適用される所得税率であり、課税所得により0～45%の間で変動する。平成25年から平成49（2037）年に行われた寄附については、復興特別所得税を加算した率となる。

<sup>15</sup> ふるさと納税額の限度額は、総所得金額等の30%である。

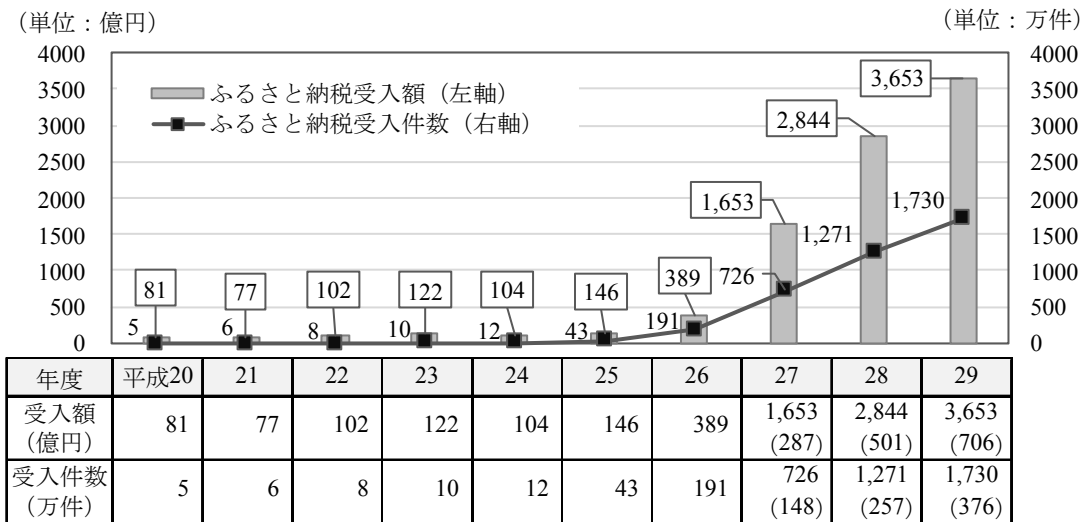
<sup>16</sup> 前掲注(14)に同じ。ただし、計算簡素化のため、理論計算上の課税所得に対する所得税率が使用される。

寄附者が控除を受けるためには、原則、ふるさと納税を行った翌年に確定申告する必要がある。この場合、ふるさと納税額の一定額について、ふるさと納税を行った当該年分の所得税から還付、翌年度分の個人住民税から減額が行われる。確定申告が不要な給与所得者等については、寄附先団体が5団体以内の場合に限り、当該団体に申請すると、確定申告をせずに控除を受けられる特例措置（ふるさと納税ワンストップ特例制度）が設けられている。この場合、ふるさと納税を行った翌年度分の個人住民税から、所得税の控除相当額もまとめて減額される。

## 2 現状

平成29年度実績では、受入額は約3653億円、受入件数は約1730万件である。制度開始時の平成20年度と比較すると、受入額は約45倍、受入件数は約322倍に急増している（図2参照）。その背景には、①自治体が競って返礼品の充実を図ってきたこと、②メディア等でふるさと納税が数多く取り上げられ、制度の知名度が向上するとともに、寄附者の経済的利益の大きさ（第I章4参照）が広く認知されたこと、③制度の拡充や仲介サイトの登場等によって手続きが簡便になったこと等が指摘されている<sup>17</sup>。冒頭で述べた制度見直しを受けて、平成30年度には駆け込み需要による利用の増加が見込まれるものの、平成31年度以降は見直しの影響が出ると見られている<sup>18</sup>。

図2 ふるさと納税の受入額及び受入件数の推移（全国計）（平成20～29年度）



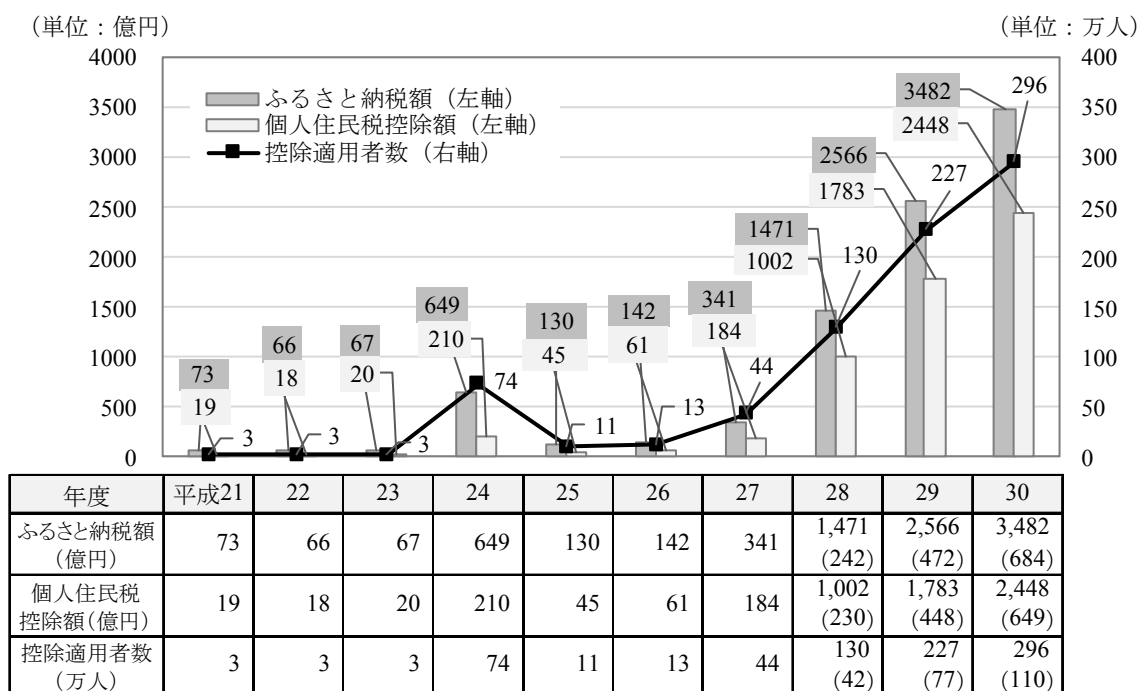
(注1) 全自治体（都道府県及び市区町村）を対象に実施した調査結果に基づく。  
 (注2) 受入額及び受入件数については、各自治体で「ふるさと納税」と整理しているもの（法人からの寄附を含む自治体もあり）。  
 (注3) 平成23年東北地方太平洋沖地震に係る義援金等については、含まれないものもある。  
 (注4) 括弧内の数値は、ふるさと納税ワンストップ特例制度の利用実績（把握している限りの数値で回答した自治体もあり）。  
 (出典) 総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（平成29年度実績）」2018.7.6, p.1. <http://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_zeisei/czaisei/czaisei\_seido/furusato/file/report20180706.pdf> を基に筆者作成。

<sup>17</sup> 佐藤英明「「ふるさと納税」について—現状と問題解決の方向性—」『地方財政』56(4), 2017.4, pp.7-8; 橋本恭之・鈴木善充「ふるさと納税制度の現状と課題」『会計検査研究』54号, 2016.9, pp.13-14.  
<sup>18</sup> 「返礼品競争収束へ ふるさと納税、違反は対象外」『日本経済新聞』2018.9.12.

ふるさと納税による平成30年度分の個人住民税控除額は約2448億円である(全国計の数値、図3参照)。ふるさと納税額の増加とともに、個人住民税控除額も増加している。対象年度が異なるため、単純比較はできないものの、平成28年度決算における個人住民税(市町村民税所得割)の納税義務者数は約5680万人、平成30年度分の控除適用者数は約296万人であり、前者に対する後者の割合は約5.2%である<sup>19</sup>。控除適用者は納税義務者全体の一部にとどまっており、今後も利用拡大の余地があると見られている<sup>20</sup>。また、都道府県別の平成30年度分の個人住民税控除額を見ると、多い順に、東京都が約646億円(全体の約26.4%)、神奈川県が約257億円(同10.5%)、大阪府が約212億円(同8.7%)である。都市部における個人住民税控除額が大きいという結果になっている。

寄附金の使途の明示や報告といった点では取組の進展が見られる。すなわち、平成29年度現在、寄附金の使途を選択可能とする自治体は全体の94.5%(前年度92.2%)、受入額及び活用状況を公表する自治体は全体の63.6%(前年度58.2%)、と増加傾向にある。

図3 ふるさと納税による個人住民税控除額の推移(全国計)(平成21~30年度分)



(注1) 各年度の計数は、前暦年中(例えば、平成30年度は平成29年1月~12月)に行われたふるさと納税に対する控除の適用状況を示したもの。控除の対象となる「ふるさと納税額」は、暦年ベースで集計されたものであり、年度ベースの「受入額」とは一致しない。

(注2) 平成21~29年度の計数は、各年度の「市町村税課税状況等の調」を基に算出。平成30年度の計数は全市区町村を対象に行ったふるさと納税に関する現況調査(平成30年6月1日時点)を基に算出。

(注3) 括弧内の数値は、ふるさと納税ワンストップ特例制度の適用実績。

(出典) 総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果(平成30年度課税における住民税控除額の実績等)」2018.7.27, p.1. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/file/report20180727.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20180727.pdf)>を基に筆者作成。

<sup>19</sup> 計算方法は、吉井俊弥「ふるさと納税の現況調査結果等」『地方財務』771号, 2018.9, p.46による。

<sup>20</sup> 同上, p.38。

### 3 制度改正の経緯

制度導入をめぐる議論の背景には、次の問題意識があったとされる。多くの国民は、地方で生まれ育ち、進学や就職を機に都会に出て、そこで納税する。地方の自治体は、転出者の教育や医療等の行政コストを負担するものの、転出後に税収を得られない。こうした問題意識を背景に、自治体の首長から納税者のふるさとである自治体に税を還元する仕組みを求める声や、納税者からも生まれ育った地域等に貢献したいという声が高まっていた<sup>21</sup>。

平成 19 年 5 月、菅義偉総務大臣（当時）は、ふるさと納税の制度創設に向けて、検討会を立ち上げると発表した。総務省に設置された検討会は、制度設計上の論点として、①ふるさとの概念、②個人住民税を分割することの可能性、③寄附金控除を応用する可能性等を議論し<sup>22</sup>、同年 10 月に報告書を取りまとめた<sup>23</sup>。①については、ふるさと納税の対象とする自治体には制限を設けず、納税者の意思に委ねるのが適当との結論が示された。②については、当初構想された、住所地団体とふるさとの自治体との間で個人住民税を分納する方法の是非が議論された。しかし、住所地団体以外に課税権を認めることの困難さ等が指摘され、③寄附金控除の仕組みを応用することが適当とされた。その場合、税負担軽減効果を高める等の観点から、従前の個人住民税における寄附金控除（以下「従前制度」）<sup>24</sup>を拡充することが提言された。

平成 20 年度税制改正では、当該報告書の提言に基づき、ふるさと納税制度が創設された。すなわち、従前制度が見直され、①控除方式を所得控除から税額控除に変更、②適用下限額を 10 万円から 5,000 円に引下げ、③自治体への寄附について、所得税と合わせて、一定の上限（個人住民税所得割額の 1 割）まで全額を控除する仕組み（特例分）を導入、等が行われた<sup>25</sup>。

平成 23 年度税制改正では、所得税・個人住民税における寄附金控除の適用下限額が 5,000 円から 2,000 円に引き下げられた<sup>26</sup>。

その後、第 2 次安倍政権において、地方創生が重要な国政課題の 1 つに位置付けられた。平成 27 年度税制改正では、地方創生を推進する観点から、ふるさと納税制度の拡充や手続の簡素化が実施された。具体的には、特例分の控除上限額が、個人住民税所得割額の 1 割から 2 割に引き上げられ、ふるさと納税ワンストップ特例制度が創設された<sup>27</sup>。

<sup>21</sup> 地方財務協会編『改正地方税制詳解 平成 20 年』（月刊「地方税」別冊）2008, pp.337-338. 以下、制度改正の経緯については、当該資料の各年版を参照。なお、後述する検討会の報告書は、①東京圏に居住する者の 3 割以上は他の圏域が出生地であり、全人口の 6 割は 2 以上の都道府県に居住した経験があること、②子どもの出生から 18 歳までの間に、教育・医療・福祉等で 1 人当たり平均約 1600 万円の公費負担が行われていること、に言及している（「ふるさと納税研究会報告書」2007.10, p.7. 総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/furusato\\_tax/pdf/houkokusyo.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyo.pdf)>）。

<sup>22</sup> 当時の議論等は、加藤慶一「現地調査報告 ふるさと納税の現状と課題—九州における現地調査を踏まえて—」『レファレンス』709 号, 2010.2, pp.119-130. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166406\\_po\\_070906.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166406_po_070906.pdf?contentNo=1)> に詳しい。

<sup>23</sup> 「ふるさと納税研究会報告書」前掲注(21)

<sup>24</sup> 従前制度では、都道府県共同募金会、日本赤十字社、自治体に対する寄附が控除対象であった。個人住民税の自治体への寄附金に対する控除制度は、平成 6 年度から「ふるさと寄附金控除」として導入されたが、所得控除方式で適用下限額が高い（10 万円）等、制度の使いにくさから利用が進まず、適用者は年約 6 千人にとどまっていた（同上, p.6）。なお、所得税の自治体への寄附金に対する控除制度は、特定寄附金に対する控除制度の 1 つとして、昭和 37 年から導入された。導入当初は税額控除方式であったが、昭和 42 年から所得控除方式に変更され、その後、控除率の引上げ等の改正が実施された。詳細は、加藤慶一「NPO の寄附税制の拡充について」『レファレンス』715 号, 2010.8, p.50. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050285\\_po\\_071503.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050285_po_071503.pdf?contentNo=1)> に詳しい。

<sup>25</sup> 平成 20 年 1 月以降に支出される寄附金（平成 21 年度分の個人住民税）から適用開始。

<sup>26</sup> 平成 23 年 1 月以降に支出される寄附金（平成 23 年分の所得税、平成 24 年度分の個人住民税）から適用開始。

<sup>27</sup> 平成 27 年 1 月以後に支出される寄附金（平成 28 年度分の個人住民税）から適用開始。

平成 28 年度税制改正では、地方創生のために効果的な事業を官民挙げて推進することを目的として、地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が創設された<sup>28</sup>。

#### 4 返礼品の位置付け及び経緯

ふるさと納税制度の基礎である寄附金控除は「寄附金が経済的利益の無償の供与である」ことを前提に適用される。返礼品は、税制上の制度とは別に、自治体が独自に送付するものであり、寄附金の対価には相当しないと位置付けられる<sup>29</sup>。しかし、実態としては、返礼品は寄附の見返りに提供されている。加えて、自治体の多くは、寄附者の自己負担額（多くの場合は 2,000 円）を上回る返礼品を提供しており<sup>30</sup>、その超えた分は寄附者の経済的利益になる<sup>31</sup>。こうした返礼品による経済的利益の大きさが、同制度の人気に拍車をかける一因になっている。

自治体の側も、寄附金の受入額がそのまま歳入の増加につながるメリットがある（第Ⅱ章 2（1）参照）。そのため、より多くの寄附を集めようと、過度に豪華な返礼品を提供する自治体が現れるなど、自治体間で返礼品競争が過熱した。

前述のとおり、こうした状況に対応するため、総務省は、返礼品の送付に係る通知を平成 27 年 4 月以降、毎年発出している（表参照）<sup>32</sup>。平成 29 年 4 月通知では、返礼割合を 3 割以下にすることが掲げられたものの、一部の自治体は通知に従っていない。平成 30 年 9 月 1 日現在、返礼割合が 3 割超の自治体は、246 団体（全体の 13.8%）あるとされる<sup>33</sup>。年度ベースで見ても、全自治体の返礼割合（平成 29 年度実績）は 38.5%（前年度は 38.4%）<sup>34</sup>であり、通知の発出後に改善は見られない。一部の自治体が依然として通知に従う姿勢を示していないことや、ふるさと納税の寄附先が返礼割合の高い自治体に集中する傾向が見られること<sup>35</sup>等を踏まえて、冒頭で述べたとおり、平成 31 年度税制改正に向けて制度の見直しが検討されている。

<sup>28</sup> 内閣府の認定を受けた各自治体の「まち・ひと・しごと創生寄附活用事業」に対し、企業が寄附を行った場合に、従来の損金算入措置に加えて、法人事業税、法人住民税及び法人税の税額控除を受けられる制度。自治体が寄附した企業に経済的利益を供与することは禁止されている（「地域再生法施行規則」（平成 17 年内閣府令第 53 号）第 13 条）。個人版ふるさと納税と比較すると、利用は低調と報じられている（「企業版ふるさと納税 「CSR 重視」 徐々に光明」『日本経済新聞』2017.6.19.）。

<sup>29</sup> この点は、返礼品の送付に係る通知の中でも明示されている（「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」前掲注(7), pp.1-2.）。

<sup>30</sup> 例えば、寄付額 1 万円に対して 8,000 円の税控除を受け（自己負担 2,000 円）、3,000 円の返礼品を受け取った場合には 1,000 円の経済的利益が発生する。後述する返礼割合の状況を踏まえると、多くの場合、寄附者に自己負担額を上回る経済的利益が発生していると考えられる。

<sup>31</sup> 返礼品によって税引き前より税引き後の経済的利益が増加することは「負の課税」とも呼ばれる（高橋祐介「ふるさと納税と負の課税」『都市問題』107(4), 2016.4, p.64.）。負の課税が高所得者ほど大きくなる点が問題視されている（第Ⅱ章 2（2）で後述）。

<sup>32</sup> ちなみに、制度導入時の議論でも、自治体が寄附を集めるために、特産品の贈呈を約束するなど、制度の濫用を懸念する声があったが、自治体の良識によって自制すべきものである、との見解が示されている（「ふるさと納税研究会報告書」前掲注(21), p.23.）。

<sup>33</sup> 総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に係る返礼品の見直し状況についての調査結果（平成 30 年 9 月 1 日時点）」2018.9.11, p.1. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000573243.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000573243.pdf)> なお、同年 10 月末までに返礼割合を見直す意向がない自治体は、174 団体（全体の 9.7%）ある。

<sup>34</sup> これに返礼品の送付、広報、決済等の関連経費を加えた割合は 55.5%に達する（前年度は 52.2%）。返礼割合を 3 割以下とする根拠は、通知上では明らかではないが、総務省の担当者からは、全経費（返礼品の調達価格と関連経費）を支払ってもなお、自治体に残る資金が実質的に半分以上になること等を踏まえて設定された水準である、との見方が示されている（吉井 前掲注(19), p.42.）。

<sup>35</sup> 例えば、大阪府泉佐野市は、平成 29 年度受入額が 135.3 億円と、最も多くの寄附を集めたが、その返礼割合は 50%であった。また、「平成 30 年度ふるさと納税に関する現況調査」の結果では、返礼割合が 3 割超で、平成 30 年 8 月までに見直す意向がなく、平成 29 年度受入額が 10 億円以上の自治体として、12 団体が公表されているが、多くの自治体が高い返礼割合を設定している。（総務省自治税務局市町村税課 前掲注(33), p.3.）

表 返礼品に係る総務大臣通知の内容（平成 27～30 年）

発出年	主な内容
平成 27 年	①返礼品の送付が対価の提供と誤解を招く表示を行わないこと（還元率の表示等）、②換金性の高い返礼品、高額又は返礼割合の高い返礼品を送付しないこと、等を要請。 【「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成 27 年 4 月 1 日総税企第 39 号）】
平成 28 年	上記に加えて、③金銭類似性・資産性の高い返礼品を送付しないこと、等を要請。 【「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成 28 年 4 月 1 日総税企第 37 号）】
平成 29 年	上記に加えて、④返礼割合を 3 割以下にすること、等を要請。 【「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 29 年 4 月 1 日総税市第 28 号）】
平成 30 年	平成 29 年 4 月通知への対応とともに、⑤返礼品を地場産品とすること、等を要請。 【「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 30 年 4 月 1 日総税市第 37 号）】

（出典）各年の通知（「ふるさと納税関連資料」総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/archive/#ac03](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac03)>）を基に筆者作成。

## II ふるさと納税制度をめぐる議論

### 1 評価

ふるさと納税に対しては、効果的な地域活性化の施策であるとの積極的な評価が見られる。例えば、①返礼品の提供等をめぐって自治体や事業者の創意工夫が喚起されている、②都市部の地方への関心を高め、都市部と地方間でのヒト・モノ・カネの移動を促進している、③その結果、地域経済に好影響を及ぼしている、等である<sup>36</sup>。地方創生が重要な国政課題となる中、同制度に寄せられる期待は大きいと言えよう。

東日本大震災等の災害時には、ふるさと納税を通じて多くの寄附が集まったことから、同制度が寄附文化の醸成に貢献しているとの評価もある<sup>37</sup>。昨今では、自治体が特定の事業実施に必要な資金を調達するために、用途を明示して寄附を集める「クラウドファンディング型のふるさと納税」が広がっている<sup>38</sup>。こうした取組は、返礼品によらず、用途に共感する納税者から寄附を集める点で<sup>39</sup>、ふるさと納税の意義に沿うものとして注目されている。総務省は、クラウドファンディング型のふるさと納税を推進するために、平成 30 年度から「ふるさと起業家支援

<sup>36</sup> 保田隆明「ふるさと納税のあり方を問う 自治体広域連携に活路」『日本経済新聞』2016.5.8; 「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」2017.4.1, pp.3-5. 総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/file/11307702.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307702.pdf)> 事業構想大学院大学のふるさと納税・地方創生研究会は、返礼品の経済波及効果が、自治体が地元の事業者を支払う金額の 1.4～2.2 倍に達するとの分析結果を示している（「ふるさと納税 経済効果 返礼品調達額の最大で 2 倍超も」『東京新聞』2017.11.8.）。

<sup>37</sup> 「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」同上, p.3. 一方、寄附に対する見返り（返礼品）を当然視する風潮が広がれば、我が国の寄附文化を毀損しかねないとの懸念も示されている（佐藤主光「ふるさと納税の見直しを」『地方税』68(4), 2017.4, p.7.）。

<sup>38</sup> 「ふるさと納税を活用した地域における起業支援及び地域への移住・定住の推進について」（平成 29 年 10 月 27 日総行政第 238 号、総税市第 87 号）総務省 HP <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000521550.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000521550.pdf)> の呼称による。クラウドファンディングとは、一般に、資金需要者がインターネットを通じて多数の資金提供者（群衆=crowd）から少額ずつ資金を集める手法をいう。実例としては、東京都文京区の「こども宅食」（区内の子どもがいる生活困窮世帯にフードバンク等を通じて食品を配送）や北海道夕張市の「夕張高校魅力化プロジェクト」（入学者が減少する夕張高校における教育プログラムの開発や公営塾の開設等）がある（総務省「ふるさと納税活用事例集」pp.8, 41. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000539640.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000539640.pdf)>）。

<sup>39</sup> 実際には、クラウドファンディング型のふるさと納税でも、自治体が寄附者に返礼品を送付する場合がある（「ガバメントクラウドファンディング（GCF）とは」ふるさとチョイス HP <<https://www.furusato-tax.jp/gcf/about/>>）。



プロジェクト」及び「ふるさと移住交流促進プロジェクト」を開始している。自治体がふるさと納税を活用して起業家支援や移住交流促進事業を行う場合に、特別交付税措置が講じられる。こうした取組の進展によって寄附文化の一層の醸成が図られることが期待されている<sup>40</sup>。

一方、ふるさと納税制度の問題点を指摘する声は少なくない。制度の創設時から、ふるさと納税が「納税」であるなら地方税の原則（応益負担・負担分任）<sup>41</sup>に反する、「寄附」であるなら寄附者の自己負担がほとんど存在しない点<sup>42</sup>に矛盾がある、という点が批判されてきた<sup>43</sup>。昨今では、制度の定着を受けて、返礼品の現状を踏まえつつ、負担構造の問題（第Ⅱ章 2（1））や垂直的不公平の問題（第Ⅱ章 2（2））にも議論が広がっていると指摘されている<sup>44</sup>。次項では、ふるさと納税をめぐる昨今の議論を整理する。

## 2 論点

### （1）ふるさと納税の地方財政上の取扱いと負担構造の問題

ふるさと納税（寄附）額は、寄附先団体の寄附金収入になる一方、当該寄附に対する控除によって、国の所得税、住所地団体の個人住民税は減少する<sup>45</sup>。各自治体に交付される地方交付税（普通交付税）の金額（以下「交付額」）は、「基準財政需要額」<sup>46</sup>から「基準財政収入額」<sup>47</sup>を差し引いて算定される。ふるさと納税との関連では、①寄附先団体の寄附金収入は基準財政収入額に算入されない一方、②住所地団体の控除による減収は基準財政収入額に算入される<sup>48</sup>。

①の結果、地方交付税の交付団体が寄附金を受け入れても、交付額は減少せず、当該寄附金収入の全額が歳入の増加につながる（もっとも当該収入の一部を返礼品の送付に充てれば、その分は実質的に減少する）。交付団体で地方税収（基準財政収入額の算定対象）が増加した場合に、基本的には同収入額の増加によって交付額が減少することと比較すると、①の取扱いは、交付団体にふるさと納税の獲得への大きなインセンティブを与えることになる。こうした取扱いは、ふるさと納税への過度な優遇であり、地方財政制度に歪みをもたらしているとして、ふるさと納税による寄附金収入を基準財政収入額の算入対象とするように求める意見がある<sup>49</sup>。

②の取扱いによって、当該自治体が地方交付税の交付団体であれば、翌年度の地方交付税で

<sup>40</sup> 「ふるさと納税を活用した地域における起業支援及び地域への移住・定住の推進について」前掲注(38); 吉井 前掲注(19), pp.51-56.

<sup>41</sup> 「応益負担」は行政サービスの受益に応じて税を負担すべきである、「負担分任」は全ての地域住民が負担を分かち合わなければならない、との原則をいう。

<sup>42</sup> 少額の自己負担（導入当初は 5,000 円、平成 23 年度税制改正以降は 2,000 円の部分）を除けば、寄附者の自己負担は存在しない。その上、現状では、前述のとおり（第Ⅰ章 4 参照）、返礼品を考慮すると、多くの寄附者が自己負担を上回る経済的利益を稼得している。

<sup>43</sup> 佐藤 前掲注(17), pp.8-9.

<sup>44</sup> 同上

<sup>45</sup> なお、ふるさと納税ワンストップ特例制度が適用される場合には、所得税の控除相当額も個人住民税からまとめて控除され、国の減収分を住所地団体が負担する形になる。これに対しては理論的にかなり乱暴な方法との見方がある（渡辺徹也「最近の税制改正における寄附金の扱い—大学等への寄附・ふるさと納税・格差問題を中心に—」『税務事例研究』156号, 2017.3, p.42）。

<sup>46</sup> 単位費用（標準団体における測定単位当たりの一般財源所要額）×測定単位（人口・面積等、財政需要を測定する尺度）×補正係数（各地域の事情を反映するための係数）で算定される。

<sup>47</sup> 標準的な地方税収入の 75%+地方譲与税等で算定される。ここでいう標準的な地方税収入は、法定普通税及び一部の法定目的税（事業所税）である。

<sup>48</sup> 下村 前掲注(2)

<sup>49</sup> 片山善博「「ふるさと納税」更生案」『税務経理』9378号, 2014.10.3, p.1.

減収額の75%が補填される。不交付団体（東京都等）では、このような補填はなく、控除額がそのまま減収になる<sup>50</sup>。地方交付税の総額は、個別自治体の所要額（ミクロ）の積み上げではなく、地方財政計画（マクロ）で決定される仕組みが採られている<sup>51</sup>。地方財政計画上では、この補填分に対応する金額が別枠で確保されていないことから、結果的に補填分に対応する交付額は全体として減少している可能性が高いとも指摘されている<sup>52</sup>。

前述のとおり、ふるさと納税では、寄附先団体が歳入の増加という便益を得る一方、住所地団体と国が税収の減少（及び地方交付税を通じた補填）によってそれを負担する。寄附先団体が提供する返礼品も、その原資は寄附金収入であり、結果的にその負担は住所地団体と国に帰着する。ふるさと納税が「寄附」でありながら、寄附者の自己負担が実質的に存在せず（むしろ経済的利益が発生する）、住所地団体と国がそれを負担している点が問題視されている<sup>53</sup>。

## (2) 垂直的不公平の問題

ふるさと納税の適用上限額（自己負担が2,000円で済む寄附の上限額）は、高所得者ほど高くなる<sup>54</sup>。高所得者ほど税控除と返礼品による経済的利益が大きく、節税目的での利用も多いと指摘されている<sup>55</sup>。また、平成30年度税制改正では、所得税の給与所得控除の上限額が引き下げられる等、高所得者の税負担増加につながる見直しを実施されており<sup>56</sup>、高所得者のふるさと納税を始めとする節税行為が一層活発になるとの懸念も示されている<sup>57</sup>。

前述のとおり、税控除と返礼品による経済的利益は、最終的に住所地団体と国がその負担を余儀なくされている。その結果、高所得者ほど住所地団体と国から多くの経済的利益を稼得するという「垂直的不公平」の問題を引き起こしているとの批判が見られる<sup>58</sup>。こうした問題を解消するために、特例分の段階的縮小や控除率の上限引下げ等が提言されている<sup>59</sup>。

<sup>50</sup> 東京都では平成30年度分個人住民税の控除額が約645.8億円に上るとして、税収の流出額の大きさが問題視されている。その結果、待機児童対策等の行政サービスに影響が出ることが懸念されている。（「ふるさと納税活況 大都市悲鳴 東京は税流出645億円」『日本経済新聞』2018.7.28.）

<sup>51</sup> この点は、竹前希美「地方交付税制度の財政的課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』730号, 2011.12.8, p.7. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3196064\\_po\\_0730.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196064_po_0730.pdf?contentNo=1)> に詳しい。

<sup>52</sup> 佐藤 前掲注(17), p.10. ちなみに、制度上、納税者は住所地団体にふるさと納税（寄附）を行うことが可能とされている。交付額によって減収額の75%が補填されることのみを考慮する（補填分に対応する交付額が全体で減少している可能性を考慮しない）と、納税者が住所地団体（地方交付税の交付団体）にふるさと納税を行う場合に、当該団体の歳入が補填により増加すると考えられる（三角政勝「自己負担なき「寄附」の在り方が問われる「ふるさと納税」—寄附金税制を利用した自治体支援の現状と課題—」『立法と調査』371号, 2015.12, pp.69-70. <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2015pdf/20151201059.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20151201059.pdf)>）。こうしたケースの実例は一部で報じられているものの（『日本経済新聞』前掲注(5)）、現時点では問題として顕在化していないとされる（佐藤 同）。

<sup>53</sup> 佐藤 同上, pp.10-11; 三角 同上, pp.71-73.

<sup>54</sup> 例えば、特例分の適用上限額は「①個人住民税所得割額×0.2÷（100%−10%−②所得税限界税率）+2,000」の数式で表される。高所得者ほど①と②が大きくなることから、適用上限額も大きくなる。

<sup>55</sup> 「教えて！ふるさと納税（1）2千円で豪華な返礼品 節税目的が集中」『朝日新聞』2016.6.15等。また、納税者の課税所得が多いほど、制度の利用率が高くなるとの指摘もある（高岡和佳子「利用しているのは誰？ふるさと納税シリーズ（5）」『基礎研レター』2016.11.2. <[http://www.nli-research.co.jp/files/topics/54226\\_ext\\_18\\_0.pdf](http://www.nli-research.co.jp/files/topics/54226_ext_18_0.pdf)>）。

<sup>56</sup> 佐藤良「平成30年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』993号, 2018.1.25, pp.3-5. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11035767\\_po\\_0993.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035767_po_0993.pdf?contentNo=1)>

<sup>57</sup> 恩地一樹「税制改正残された課題（下）節税行動の把握が重要に（経済教室）」『日本経済新聞』2018.1.23.

<sup>58</sup> 佐藤 前掲注(17), p.11; 佐藤 前掲注(37), p.5; 高橋 前掲注(31)

<sup>59</sup> 鈴木善充・橋本恭之「ふるさと納税に関する研究—北海道下の市町村データによる分析—」『生駒経済論叢』15(2), 2017.11, pp.29-30. <<http://id.nii.ac.jp/1391/00019074/>>; 佐藤 前掲注(17), pp.13-15.

### (3) 税収の地域間格差の是正

ふるさと納税の議論開始時には、同制度が税収の地域間格差を是正すること（税源偏在の是正）が期待されていた<sup>60</sup>。しかし、実際にふるさと納税を行うか否か、どの自治体に寄附するかは、納税者に委ねられていることから、税源偏在の是正効果が限定的であることが次第に明らかになり、総務省に設置された検討会の報告書（平成 19 年 10 月）でも、同制度が偏在是正の切り札になるとは位置付けられなかった<sup>61</sup>。そして、ふるさと納税が定着した昨今、実証分析によって、改めて税源偏在の是正効果に乏しいことが示されている<sup>62</sup>。すなわち、ふるさと納税を通じた各自治体の実質的な収支（受入額－控除額）を見ると、財政力の弱い自治体内でばらつき（分散）が大きく、体系的な偏在是正につながっていないとの指摘である。実際に、北海道では一部の過疎自治体で実質的な収支の赤字が生じているとの指摘も見られる<sup>63</sup>。

## おわりに

冒頭で述べたとおり、返礼品競争の過熱に対応する観点から、平成 31 年度税制改正に向けて、ふるさと納税制度の見直し（具体的には、返礼割合が 3 割超である場合や返礼品が地場産品でない場合に当該自治体への寄附を控除対象外とすること）が検討されている。当該見直しに対しては、ふるさと納税の趣旨に鑑みて、一定の理解を示しつつも、3 割という返礼割合の根拠や地場産品の範囲を明確化すること、自治体が創意工夫できる環境を整備すること等を求める意見が見られる<sup>64</sup>。ふるさと納税をめぐっては、返礼品の在り方のみならず、負担構造の問題や垂直的不公平の問題等が指摘されており（第Ⅱ章 2 参照）、こうした観点からの見直しを求める声も聞かれる<sup>65</sup>。

このように、ふるさと納税に対しては、同制度の問題点を指摘する声が少ない一方、地方創生という国政課題に対応する施策として期待が寄せられていることも事実である（第Ⅱ章 1 参照）。同制度のより望ましい在り方をめぐって、国会審議の場を中心に、一段と議論が深まることが期待される。

<sup>60</sup> 初期の議論を税収の地域間格差の観点からまとめたものとして、小池拓自「地方税財政改革と税収の地域間格差—ふるさと納税を巡る議論を超えて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』593 号、2007.9.13. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000597\\_po\\_0593.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000597_po_0593.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>61</sup> 「ふるさと納税研究会報告書」前掲注(21), p.3; 加藤 前掲注(22), p.123.

<sup>62</sup> 佐藤 前掲注(37), pp.6-7; 橋本・鈴木 前掲注(17), pp.28-29.

<sup>63</sup> 平成 27 年度分実績では、北海道の過疎自治体のうち、11 団体の実質的な収支が赤字であり、地方交付税を通じた補填や返礼品の支出を考慮すると、そのうち 3 団体（石狩市、伊達市、喜茂別町）が赤字になるという（鈴木・橋本 前掲注(59), p.29）。なお、過疎自治体は、「過疎地域自立促進特別措置法」（平成 12 年法律第 15 号）で過疎地域に指定されている自治体と定義される。石狩市は厚田区及び浜益区のみが過疎地域に指定されているが、当該分析では市全体が過疎自治体とみなされている。

<sup>64</sup> 「社説 ふるさと納税の返礼品規制 無償の原点に立ち返ろう」『毎日新聞』2018.9.18; 「主張 ふるさと納税「知恵と熱意」で競い合え」『産経新聞』2018.9.18; 「社説 ふるさと納税 豪華返礼品をどう規制するか」『読売新聞』2018.9.18.

<sup>65</sup> 「社説 ふるさと納税 課題は返礼品以外にも」『朝日新聞』2018.9.17.